



农村公共服务项目为何呈现出“碎片化”现象?

——基于棉县农田水利项目的考察

杜春林¹, 张新文²

(1. 河海大学公共管理学院, 江苏 南京 211100;

2. 南京农业大学公共管理学院, 江苏 南京 210095)

摘要:项目制已成为当前农村公共服务供给的主要方式,但项目制在实际运作过程中存在碎片化问题。项目制依附于科层制体系,由此对条块分割的科层制体系展开批判的碎片化政府理论也成为本文的理论基础。在理论分析的同时,本文还以案例说明项目制运作过程中所表现出的碎片化现象以及呈现的问题,即项目的区域分化和部门分化,进一步指出项目的部门和区域分化在很大程度上归因于部门之间、地区之间的错综复杂的利益关系。

关键词:项目制;碎片化;农村公共服务

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2017)03-0031-10

一、引言

农村公共服务的项目制供给实际上是分税制改革以后政府供给公共服务的一种方式。分税制改革20余年来,国家的汲取能力不断强化,中央政府的财力不断加强,地方政府在“分灶吃饭”的财政体制下财政支出日趋吃紧,央地之间的财权与事权关系日益不平衡。与此同时,中央政府试图以“项目”为载体的专项资金来调节央地之间财权与事权的不对称问题,以保障基本公共服务的有效供给。而现阶段我国农村基本公共服务主要依靠自上而下的项目来供给,上级政府设立项目,下级政府申请项目获得财政专项资金来提供公共服务。不仅如此,税费改革之后,乡镇政府失去了财力支撑,农村公共服务在很大程度上依靠自上而下的项目来维持供给,项目制也正是在这种背景下逐渐成为当前我国政府一种新的治理体制。项目制有别于科层制,科层制组织强调集权,其权力运作遵循纵向的层级划分和横向的部门划分,而项目并不属于常规组织结构的某个层级或位点,而恰恰是暂时突破这种常规组织结构,打破纵向的层级性安排(条条)和横向的区域性安排(块块),为完成一个专门的预期事务目标而将常规组织中的各种要素加以重新组合^[1]。从农村公共服务项目制供给的运作实践来看,项目是自上而下由各级政府部门负责管理,由各级政府进行统筹,项目制在很大程度上调动了各级政府及其部门的积极性。因此,项目制在推动农村公共服务整合,实现农村公共服务有效供给方面发挥着积极作用,然而农村公共服务项目为何呈现出碎片化现象?原本对条块分割的科层制体系发挥良好整合作用

收稿日期:2016-09-08

基金项目:国家自然科学基金项目“我国农村公共产品‘供给后管理’研究——以农田水利为例”(71473126);
河海大学中央高校基本科研业务费项目“农村公共服务项目制供给‘碎片化’及其治理研究”
(2016B13614)

作者简介:杜春林,男,河海大学公共管理学院讲师,博士,E-mail: dcl@hhu.edu.cn;张新文,男,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师。

的项目制为何走向其对立面?本文正是在对这两个问题追问的基础上展开研究的。

二、文献回顾与理论分析框架

从已有的研究来看,近年来国内一些学者也开始关注当前公共服务供给碎片化问题。实际上公共服务供给碎片化与需求表达的碎片化密切相连,底层碎片化使得底层群体难以进行有效的利益表达,难以参与对其生活造成重大影响的公共决策^[2]。郑秉文从社会保险制度的角度指出社会保险五个险种之间呈明显的碎片化形态,并对中国社会保障制度的碎片化原因进行了探索。^[3]曾凡军指出科层制结构狭隘的服务视野、政策目标与手段相互冲突、资源运作重复浪费、政府机构设置出现重叠、公共服务分布于各部门间,具有明显的分散性和不连贯性。^[4]有学者进一步指出社区公共服务碎片化表现为服务信息的碎片化、服务方式的碎片化和服务流程的碎片化,其根源在于政府碎片化,而职能分工、部门利益、权力关系、软预算是影响政府碎片化的因素。^[5]汪锦军从农村公共服务供给主体单一化的角度指出,政府单一主体供给、市场主导的供给以及民间自给自足这些传统的供给模式在公共服务供给中过于碎片化,无法为农村公共服务提供整体协调的机制安排。^[6]事实上,从历史的角度来看我国农村公共服务供给一直存在着碎片化倾向。制度、资源以及行动者对于农村公共服务供给碎片化有着直接影响。从建国至今,我国农村公共服务供给都延续着碎片化的逻辑,根据各个时期碎片化的特征可分为:制度隔离型碎片化、资源匮乏型碎片化和府际竞争型碎片化^[7]。农村公共服务项目制供给是建立在政府条块分割的资源分配机制基础之上的,而农村公共服务项目制供给碎片化与碎片化政府密切相关。农村公共服务项目制供给的运作过程以及碎片化的表现形式与碎片化政府之间存在内在契合性。碎片化政府理论对于分析农村公共服务项目制供给碎片化具有重要的理论意义。

从概念上看,碎片化(Fragmentation)是指完整的东西呈现为诸多零碎片。碎片化一词在上世纪80年代常见于后现代主义。“后现代”是与现代的断裂和折裂,更多强调的是对现代的否定,是一种认知的扬弃,它肢解或消解了“现代”的一些确凿无疑的特征^[8]。近年来,碎片化在不同领域都有涉及,从行政学的视角来看,希克斯认为碎片化政府是指在不同职能部门面临共同的社会问题时各自为政,缺乏相互协调、沟通和合作,致使政府的整体政策目标无法顺利达成的现象^[9]。因此,碎片化政府就是过度遵循专业分工的政府职能部门设计而产生的。事实上,本研究认为,碎片化政府不仅仅包含因政府内部的专业分工而导致的部门分工,还包括因政府层级划分所带来辖区的划分,即通常我们所述的属地划分,这也是碎片化政府所体现的我国特征。因此,碎片化政府是指政府内部由于专业分工与属地划分而导致的政府之间各自为政,缺乏相互协调、沟通和合作,致使政府的整体政策目标无法顺利达成的现象。碎片化政府实际上是对传统科层制理论的一种批判和总结,是对传统科层制体系中过度职能分工和地区划分现象的理论升华。因此,对于碎片化政府的理论渊源可以追溯到科层制理论下的政府组织设计。一是专业分工与碎片化政府。碎片化政府根源于官僚制的内在特性,官僚制是建立在高度分工和专业化基础之上的,为了有效处理纷繁复杂的事务和解决各种各样的问题,组织在各个领域都必须配备专家和技术人员。^[10]因此政府组织中的专业化和分工化倾向得到进一步发展。^[11] Culick 就指出专业分工可以让不同专业和技能的人各施所长、各尽所能,进而提高效率,但是过度的分工容易演变为分散化,无法创造整体效益。^[12]唐斯认为其主要原因之一就在于组织内部劳动分工增加了协调的难度。^[13]各机关组织朝分离化方向发展,组织关系便呈现碎裂化的状态。^[14]部门之间也产生了协调与控制问题,不同的部门都倾向于优先考虑自己的利益,结果只能是局部最优化^[15],形成了以部门为中心的地盘,各部门为了保护地盘,通常在合作的时候保留实力或者牺牲整体利益,而在冲突的时候相互侵犯^[16]。二是地区划分与碎片化政府。碎片

化政府运作不仅仅表现在政府部门之间的专业分工走向了极端,还表现为地方政府之间的过度竞争以及欠合作现象,例如地方保护主义。由政府内部组织结构的变迁可以看出权力结构的划分是碎片化政府的内在动因。因此碎片化政府不仅仅包括横向的专业分工,还包括纵向权力的地区划分。有学者也认为碎片化政府不仅在数量特征上表现为大量的碎片,而且在地域和功能上彼此交叉重叠。^[17]碎片化指向的是政府部门内部各类业务间分割、一级政府各部门间分割以及各地方政府间分割的状况^[18],已有的研究对于碎片化政府仅仅作为现象来进行探讨,碎片化政府是与整体性政府相对应的一个学术概念,碎片化政府作为本研究的理论基础并没有形成一个完整的理论体系。从某种程度上看,当前的研究重点关注的是碎片化政府的现象,并且关于这一现象的阐述绝大部分集中在整体性治理理论的研究领域中,将碎片化政府作为整体性治理所要克服的现象。然而,碎片化政府不仅仅是一种现象与状态,更是对由政府职能和地区划分而导致政府碎片化的理论阐释,对于碎片化政府理论的构建也成为本研究的理论基础。

就理论基础而言,碎片化政府理论与农村公共服务项目碎片化之间的关系是本研究关注的焦点,即如何用碎片化政府理论来解释农村公共服务项目碎片化现象。我们可以从两个方面来阐明二者之间的关系:一是项目制依附于科层制体系;二是碎片化政府导致项目碎片化。尽管项目制在制度设计上打破了条块分割的科层制体系,但在实际运作过程中却无法完全冲破科层制体系的束缚,农村公共服务项目在实际运作过程中仍然要遵循区域划分和部门划分,项目的分配始终与地区或部门紧密相连。因此,从总体上看项目制是依附在科层制体系上的一套完整的政府管理机制,依附于科层体系是项目制运作的组织基础。^[19]正是项目制对科层制体系的依附关系,使科层制体系中的职能分工与地区划分对农村公共服务项目也产生深远影响。农村公共服务项目之所以呈现出碎片化现象,从根本上来讲应当归因于科层制体系根深蒂固的条块划分特征,即前文所阐述的碎片化政府。但是更进一步的讲,项目制不仅仅是农村公共服务的一种供给方式,更是一种利益分配方式。项目不仅仅是资源,更是利益所在,项目制在运作过程中涉及到各地区与部门,而各地区、各部门之间对于项目存在需求与利益差异,进一步强化了项目制运作过程中的碎片化现象。如图 1 所示,农村公共服务项目制供给是依附于科层制体系的一套制度设计,项目制在运作过程中依附于以职能划分和地区划分为特征的科层制体系,这也成为回答农村公共服务项目制供给为什么会出现碎片化现象的重要理论依据。碎片化政府直观地表现为科层制组织运作过程中的条块分割现象,即科层制组织遵循专业分工和层级划分的运作模式,而农村公共服务项目制供给实际上是政府供给的一种方式,项目制基层运作遵循科层制组织条块分割的运作逻辑,自上而下的项目也遵循地区划分和部门划分(如图 1 所示),由于条块分割的科层制体系在运作过程中必然会导致部门之间的地盘战和地方保护主义的利益分化,这在一定程度也加剧了农村公共服务项目在运作过程中的碎片化现象。

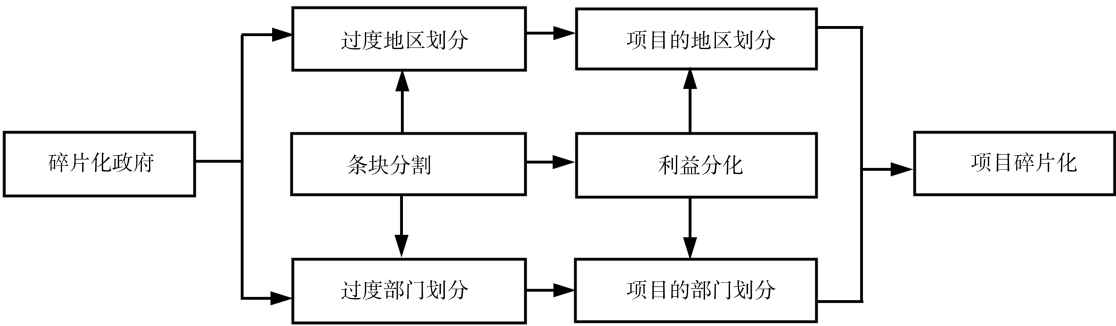


图 1 碎片化政府与项目碎片化的内在联系

三、农村公共服务项目碎片化案例呈现

(一) 棉县农村公共服务的项目制运作

棉县公共服务在很大程度上是通过项目提供的,棉县的财政预算分为五类:一是教育文化类项目,目的在于确保义务教育保障经费及时拨付;二是社会保险类项目,保障城乡居民医保、城乡居民养老保险人数全覆盖,医疗保险支出和养老保险支出及时发放;三是社会服务类项目;四是医疗卫生类项目;五是工程类项目。而棉县是农业大县,是全国优质小麦、优质棉花的生产基地。因此,棉县的农田水利项目建设成为重中之重,而从对棉县财政局长的访谈中我们发现,棉县当前很大一部分资金都用于配套上级政府的项目或是县级政府各部门的自立项目,其中包括小农水重点县项目、农业综合开发项目、“五小”水利工程、高标准农田项目以及美丽乡村建设项目等等,这些项目分布在全县各个涉农部门,并落实到县域范围内的诸多乡镇。从棉县水利部门了解的信息显示,水利局的主要任务之一就是负责自上而下水利项目的申报以及项目向基层的落实。不仅如此,包括农委、农发局以及国土局的重要任务都是自上而下争取项目,并进一步落实。

(二) 棉县公共服务项目碎片化的主要表现

在探讨农村公共服务项目碎片化过程中,笔者对棉县农田水利项目展开调研,棉县农田水利项目运作过程中的分散化现象主要表现为项目的区域分化以及项目的部门分化两个特征。

1. 项目的区域分化

从 2014 年开始,棉县实施为期三年的小农水重点县项目,每年总投资达 2000 多万元。棉县所涉及的项目主要包括小水闸、河沟、塘坝、机井和末级渠系五项水利工程,在棉县简称“五小”水利工程。2015 年棉县小型水利工程改造提升任务是由省级政府下达的,主要包括:小水闸加固新建 4 座;塘坝扩挖 50 口;河沟清淤整治 60 条;新建机井 785 眼,修复机井 68 眼;末级系统改造 2.2 万亩。通过访谈发现,“五小”水种工程在运作过程中呈现出区域分化现象。主要表现在三个方面:一是任务分散在全县 18 个乡镇和街道,由各个乡镇和街道负责“五小”水利工程的落实;二是各乡镇和街道都尽力争取更多“五小”水利工程,以进一步完善本地区的基础设施;三是“五小”水利工程在具体的实施过程中是由各个乡镇负责监督。就某个部门而言,水利局是农田水利项目的实施主体,全县 18 个乡镇和街道都需要向水利局申请项目,水利局也要考虑到全县农田水利建设的总体布局规划以及各乡镇之间的利益均衡,因此,在申请项目和批复项目过程中会尽可能地让每个乡镇都有项目指标。棉县政府实际上已经意识到项目的区域分化,从棉县政府办公室主任的访谈中,可以看出县政府实际上希望将项目进行有效整合,每次有关全县涉农会议,县长或副县长都会参加,积极协调各乡镇之间的关系。每个乡镇根据自身实际情况,提出项目整合过程中的难度以及需要其他乡镇配合的需求,并由县长或副县长与各部门负责人当面协调,就项目整合达成乡镇之间的协议,尽管有口头上的积极回复,但在项目实施过程中仍旧各行其是。

2. 项目的部门分化

每逢夏季棉县较为干旱,地表水很难满足农作物灌溉需要,棉县农田灌溉主要以地下水为主,即通过打井取水的方式保证农作物灌溉。因此棉县在进行农田水利项目建设过程中都会考虑到农田灌溉问题,打井也就成为农田水利建设项目必备环节。就打井灌溉这一环节而言,包括财政局所属的农发局、国土局、水利局和农委等部门都会从事打井灌溉这一环节,打井灌溉这一环节分散在诸多部门。

表 1 棉县打井灌溉与部门分工

部门	项目	备注
农发局	农业综合开发项目	农业综合开发项目在具体实施过程中会涉及到打井灌溉,而具体施工是由农发局负责招标。
国土局	土地整理项目	土地整理项目是国土局的常规项目,国土局在进行土地整理过程中,也会考虑到农田灌溉问题,因此在总体规划中,就会有自行招标打井灌溉的环节。
水利局	“五小”水利工程	棉县农田灌溉主要以打井灌溉为主,因此水利局关于农田灌溉的项目主要集中在打井这一项。
农委	高标准农田建设项目	农田建设尤其是高标准农田建设对于农田灌溉有着一定的要求,因此在高标准农田建设项目中,打井灌溉是项目主要组成部分之一。

资料来源:由棉县政府办公室主任、水利局副局长、农委项目办主任以及棉县 B 乡水利合作社主任的访谈记录整理。

四、农村公共服务项目碎片化的内在逻辑

项目制运作过程实际上构成了农村公共服务项目制供给碎片化的动力机制,项目按照部门和地区进行划分,不仅推动了专项资金与之相一致的划分,还使项目各主体之间关系得以形成。项目制基层运作过程是由县级政府主导的,围绕项目所带来的部门利益和地方利益展开的,可以说项目制基层运作过程中依附于条块分割的科层制体系而形成的部门划分和地区划分成为利益分化的内在动力。不仅如此,县级政府如何学会运用项目,并从项目实施过程中满足相应的利益诉求还要依靠县级政府部门、乡村组织以及市场主体的参与,因此在县域范围内关于项目的利益分配格局也就呈现出以“条条”和“块块”为特征的划分。

(一) 县域范围内各层级的分利秩序

马良灿就认为以县、乡作为基层政府在项目进村过程中发挥着组织载体以及行动主体的作用,它们追求政绩和赢利的行为都直接主导项目进村的走向。^[20]而对于项目制运作过程中政府各层级的利益划分,李祖佩认为当前项目制运作的分利秩序是由基层组织的自利性,地方政府的逐利性以及农民趋利性共同主导的。这三者的利益指向、行动逻辑等方面有所不同,但都能够统合进项目,共同形塑分利秩序的基本面向。^[21]从项目制运作过程中的块块逻辑来看,在压力型体制下,县级政府间关系以竞争为主,各自为政,缺乏合作,再加上项目是由县级政府尤其是县级部门负责的,很难体现乡村组织在项目实施过程中的主体地位和利益诉求。无论是县级、乡镇或者村庄都是不同程度的适应项目制运作所带来的层级分化,以此在项目制运作过程中获得相应的利益。尽管有县级政府职能部门统筹全县的项目分配,但是项目实施中起影响作用的乡村组织本来就呈“块块”的管理模式,再加上出于自身的自利性而各自为政。例如,从县级政府部门层面来看,自上而下的政府职能分工是部门之间存在难以逾越的沟壑,部门之间的分工使乡镇政府在试图影响项目分配过程中,也遵循县级政府职能分工的特征,针对不同部门获取相应的项目;而对于村庄来说,自上而下公共服务的碎片化供给使村庄的公共服务也逐渐走向碎片化的表达形式(村庄的利益诉求通常都是针对职能部门而言的,例如修路对应的是公路局,灌溉对应的是水利局等等)。事实上,上述案例所反映的正是县级政府在项目实施过程中的以最大化项目价值的逐利性、乡村组织争取项目的自利性,以及普通村民希望通过项目满足需求的趋利性相结合的县域利益分配格局。

1. 县级政府与部门:项目整合中的利益分歧

国家虽然是发包者,但是真正的项目主角是地方政府,就项目制的基层运作而言,县级政府的作用最为重要。从中国政府的分级体制和行政过程来看,县级政府主要涉及的是通常所说的“农政”。县政的综合性与独立性都相对较强,工作中发挥创造性的余地比较大。^[22]县级政府及其部门对于项目规划具有内在动力,其利益主要表现在两个方面:一是对外与同级政府之间在

项目实施过程中的竞争;二是对内尽可能地将自上而下的项目与县域辖区发展规划相结合,实现县级政府的政策意图。实际上这两者之间是相互联系的,政府间竞争是县级政府从项目中获得利益的动力,县级政府从项目中获得发展契机是政府间竞争的基础。税费改革之后,在农村公共服务项目制运作过程中县级政府作为与村庄直接相连的一级政府对于县域范围内的农村公共服务项目都具有相应的宏观规划。在将自上而下的项目落实到乡村过程中,尽可能地利用专项资金,将农村公共服务项目做大做强,在现实中特别是欠发达地区财政相对困难的县域,学会运作项目,成为县级政府尤其是中西部地区县级政府的主要工作机制之一。然而在项目制的基层运作过程中,县级政府与部门之间的利益并不一致,县级政府希望对“条条”的项目进行整合实现“块块”的利益,而县级部门则希望实现以本部门为中心的项目整合。从棉县涉农项目的运作可以看出县级政府包括县级政府部门都希望整合自上而下的项目,尤其是县级领导三番五次地强调整合的重要性,并亲自出面协调各部门之间的利益关系,县级政府领导希望集中力量办大事,发挥专项资金的规模效益,办出地方特色,成为亮点。尽管县级政府部门也希望整合自上而下的专项资金,但是县级政府部门的专项资金整合是“部门本位”的整合,各部门都希望以本部门为核心实现相关项目的整合,将部门的规划与政策目标放在首位,并不愿意将部门自上而下申请的项目“拱手相让”。因此,尽管县级政府与部门都希望实现专项资金的整合,但其初衷存在着一定差异。在条块分割的政府管理体制下,县级部门的项目来源于市级部门或省级部门,项目资金的使用在很大程度上受到约束,县级部门也很难冲破自上而下的条条分立的现状。从层级设置来看,市级部门一般都是处级单位,省级部门一般为厅局级单位,从这一角度来看,县级政府也很难挑战上级政府部门的权威。

2. 乡镇政府:位于科层制边缘的利益主体

项目制不仅改变了自上而下的政府运作方式,还改变了原有的以乡镇政府和村级组织为主体的公共品供给模式。按照项目制相关要求,项目指标分配和工程发包权上收至县级政府和相关职能部门,项目工程由县级职能部门引进的工程承包商具体实施。在“以县为主”的供给模式中,乡镇政府和村级组织虽然能够争取项目指标,但在指标分配和工程款使用上并没有完全的支配权。^[23]从政府层层“块块”划分来看,由于乡镇政府位于国家行政序列的末梢,既要应对一个自上而下的压力型科层体制,又要面临一个非程式化的乡村社会。^[24]因此,乡镇政府的利益也具有多重性特征。在项目运行过程中乡镇政府的利益可以分为三个层面:一是自上而下延续科层制体系中项目意图的公共利益;二是乡镇政府自身政府利益;三是乡镇干部的个人利益。从乡镇政府所承载的公共利益来看,水利合作社的主要目标是管理维护辖区内小型农田水利工程,承担工程建设管理和防汛排涝工作,不仅如此,还承担B乡2.77万亩耕地的抗旱浇灌服务等等;而从乡镇政府自身的利益来看,乡镇政府的利益与项目所承载的公共利益之间存在一定的差异,政府利益与公共利益的重合度与政府层级有关,政府层级越高,重合度越高,层级越低,重合度越小。从案例中就可以看出,棉县B乡依靠水利合作社向县级政府部门获得尽可能多的项目。不仅如此,笔者在调研过程中还发现,乡镇政府之间的竞争推动乡镇政府往往将有限的项目资源放在乡镇政府所在的中心村,这一方面集中了自上而下的专项资金,另一方面也实现了乡镇政府凸显政绩的政策意图。其三,作为利益主体的乡镇干部其自身在项目运行过程中也有其私人利益。在我国现行行政体制中,处于单位中的人们总是与国家资源紧密相连,并因其在单位组织中某个位置而具有相应的获得和支配资源的权力,行政级别越高,获得资源的可能性越大。^[25]乡镇政府处于国家与社会的链接地带,掌握了一定的可支配资源,B乡的水利合作社不仅承担了自上而下的项目,获得自上而下的项目资金(如表2所示),还在一定程度上成为乡镇干部彰显政绩的重要途径。

表 2 2014 年 B 乡水利合作社的资金来源情况

资金来源	数额(万元)	发挥效用
县级财政补贴	16.8	农田水利专项维修养护资金
乡镇扶持	2.5	购置打井机、捞井机等抗旱设备,充实合作社的抗旱机械
合作社盈利	3.5	充实合作社的运营经费

资料来源:棉县 B 乡水利合作社提供。

3.村庄组织:社会底层的利益诉求

村委会作为当前我国科层制组织的延伸地带,代表的是村庄的利益诉求,将村庄作为整体来看,在项目运行过程中其利益诉求相对简单,但村庄作为项目的直接受益方,处于项目制体系最末端的村庄,其利益诉求的形成与有效表达对于项目的有效运行具有重要作用。项目的最终目标是实现村庄公共服务的有效供给,如何实现自上而下的项目供给与自下而上的利益诉求的有效对接,这不仅仅要考虑科层制组织自身的实际情况,还要结合村庄的实际需求。那么村庄利益是如何形成的?公共服务需求是如何有效表达的?分税制改革以后,乡镇政府失去了有效供给农村公共服务的动力和财力,自上而下的项目成为农村公共服务有效供给的重要途径,因此为吸引项目进村,村庄以提高项目承载力为核心进行了各种努力^[26],村庄利益正是在此背景下形成的。在项目运行过程中,村庄利益的形成主要是因自上而下的项目而定,当县级政府部门拥有此类项目时,村干部才能针对性地“跑项目”,村干部“跑项目”的方式与乡镇政府类似,主要还是依靠村干部个人的“政源关系网络”及其所在行政村是否存在一些具有资源支配能力的“庄里公家人”^[27]。在现实项目制运作过程中,项目发包方仅仅是从全局考虑农村公共服务的需求,以提供自上而下以部门为单位的一致性的公共服务,很难兼顾村庄的实际需求。由于村庄作为利益表达方很难将自身的利益诉求传输到科层制组织结构中,而科层制组织目标嵌入村庄则十分普遍,因此在农村公共服务项目制供给过程中,自上而下的科层组织始终处于强势地位,而村庄则处于相对弱势地位。在农村公共服务的项目制运作中,村庄始终是处于底层的被动接受方。与项目制运作过程中的其他主体相比,作为底层的村庄存在以下特征。一方面,他们缺乏经济和社会资源,无论是收入水平,还是社会声望均处于全社会的底层^[28];另一方面,由于农村基层政权的涣散以及民间组织发育的困难,村庄的组织资源往往相当稀缺^[29],因而很难整合自身利益,形成共同的利益诉求,进而以组织化的方式来维护自身利益,在与强势群体发生利益分化和利益冲突时,处于更加不利的位置;第三,底层社会既缺乏向上社会流动的机制,也缺乏与其他阶层和组织的联系,因此可能发展成一个与社会其他部分相对隔离、自身相对封闭的形态,甚至存在被抛离到社会结构之外的可能。^[2]村庄作为最底层的利益表达方,村庄的利益诉求往往被处于强势地位乡村干部所“代表”。从棉县农村公共服务项目的实际运作可以看出,对于乡村干部而言向县级政府部门申请项目不仅仅是为了实现农村公共服务有效供给的公共利益,另外,作为村庄组织的各个村委会都想从自上而下的项目中“分一杯羹”,项目在村域范围内呈现出分散化的配置,乡镇之间以及村庄之间围绕项目的竞争促使县域范围内的利益分配格局日益复杂化。由此也可知,乡村干部在项目运行过程中往往会被个人利益左右,使村庄底层利益表达受阻。在村级,村委会与乡镇的目标十分相近,都是为了尽可能多地获得项目,实现村庄公共服务的有效供给。而从作为个体的村民的角度来看,在访谈中,我们发现普通村民对自上而下的项目并不了解,尽管村民十分希望通过自上而下的项目为自己的生活提供便利,但由于对项目缺乏足够的认识,尤其是在项目刚刚落地初建时,一般都会涉及到集体用地的占用以及部分村民利益受损,就会有村民予以阻止,以至于在项目初建时,村民对自上而下的项目有一定的排斥心理。

(二) 县级部门的利益分化

在当前中国行政管理体制下,部门利益已是既定的事实。在我国科层制体系内部自上而下

以条条为特征的部门划分在一定程度上奠定了部门利益的组织基础,也构成了作为主导项目实施的县级政府部门的利益形成的推动因素。从部门利益的形成来看,专项资金与作为项目主体的部门结合很可能导致部门利益的滋生。这也是当前农村公共服务项目制供给中存在“九龙治水”行政体制的根本因素。县级政府部门负责项目的最终实施,是将项目从“一纸文件”变为“工程项目”的过程,其中涉及到项目的具体分配、招标以及建设等环节,县级政府部门很容易在项目结成“果实”之时“坐享其成”、中饱私囊,部门利益的固化必然会导致利益在各部门之间的分散化配置。

1. 县级部门利益的固化

部门利益对于部门之间的协作产生巨大阻力,而部门利益的固化不仅带来的是协作缺乏的问题,更是部门之间竞争、排斥的问题。项目实施过程中县级政府部门利益固化是指围绕项目的部门利益划分在项目实施过程中表现出明显的定型化倾向。从案例中关于棉县的打井灌溉与部门分工来看,农业综合开发项目、土地整理项目、水利项目以及高标准农田建设项目都是自上而下的项目,分别由棉县农发局、国土局、水利局以及农委负责,这些项目都有关打井的具体事项,并都由各个部门分别招标、建设。事实上此类政府行为就体现了自上而下的部门利益,部门与部门之间的不合作现象,正是由于这些项目都涉及到部门内部专项资金的流动,以及各部门在全县范围内的规划,使部门之间产生隔阂,很难基于项目展开进一步合作,尽管农委等部门都竭力整合业务范围内项目,但并未取得成效。县级政府对于部门之间不合作现象,往往只能通过出面协调的方式来干预,并没形成制度化的约束机制,这也给自上而下的部门利益提供了滋生的空间。具体来看,部门利益的固化主要表现在三个方面:一是部门利益的制度化,部门利益制度化往往是部门利用政策资源优势而形成的,是通过相关政策划定部门权力,圈定部门利益范围及其边界。由于政府各部门工作人员对于相关政策规章十分了解,往往在相关政策划定的部门职责基础上形成部门利益。最典型的就是项目的招投标,尽管棉县项目的招投标都是通过公共资源交易中心来开展,但从棉县近年项目中标单位来看,绝大部分都是本县或本市的建设单位,不仅如此,项目建设单位在很大程度上是受县级部门的控制,可以说县级政府部门通过招投标的形式不仅影响项目建设单位能否中标,还对项目建设单位进行监督与管理。二是部门利益的公共化,部门利益一般是偏离公共利益导向,变相实现小团体利益,将部门意志上升为国家意志,或将国家意志歪曲为部门意志,以部门利益取代国家利益。而部门利益往往通过“权力衙门化”与“衙门权力利益化”表现出公共利益的形态,以便披着公共利益的外衣行部门利益之实。从某种角度来看,B乡水利合作社的运行过程实际上就是水利部门自下而上争取项目的过程。水利合作社主要受县水务局的对口管理与指导,水务局依托B乡水利合作社的影响力以及成果经验在申报自上而下的小农水重点县工程、农发项目工程等方面都具有优势。三是部门利益的最大化,部门利益最大化是各部门的最终目标,是各部门在现有政策法规划定的职权范围内,围绕现有职权进一步拓展部门利益的现象。部门利益的最大化主要表现在政府部门的趋利避害行为。努力巩固、争取有利职权(如审批、收费、处罚等),冷淡无利或少利职权,规避相应义务等方面。例如棉县财政在加大对B乡的水利合作社资金投入的同时,通过计提土地出让金和设立每乡镇10万元的农田水利专项维修养护资金,提供工程管理经验保障。2014年拨付给B乡水利合作社奖补资金共计16.8万元,另外B乡也投资2.5万元,而县级业务部门,尤其是县水务局也借此壮大部门的职权范围,更多地干预乡村内部的公共项目建设。

2. 县级政府部门利益的分化

部门利益的固化使部门之间的利益更加明晰化,这也进一步推动部门利益走向分化,县级政府部门利益的分化集中表现为资金的分散化。从单个项目的运作来看,资金的运行并无不足之处,单个项目的运作遵循垂直条线管理的模式,自上而下直至项目的完成可以说是在一个封

闭的系统内部进行的,项目资金的运作均在特定的部门内部展开。但是农村公共服务需求越来越多样化,单个项目仅仅只能从某个方面满足需求,就整个农村公共服务项目而言,广泛分布在不同部门和不同地区,项目资金的运作实际上呈现分散化的状态。从项目的横向部门运作来看,农村公共服务从分税制改革以前的“块块供给”到当前“条条为主,块块为辅”的供给方式转变,使农村公共服务供给资金也从“块块划分”向项目制背景下“条条划分”为主的转变,而农村公共服务供给资金的分散化与这一转变密切相关。不仅如此,农村公共服务供给资金的流动在“条条划分”的同时,还面临着“块块划分”。县级政府部门会将来自上级的项目划分为多个项目分配或者通过竞争性申报下达到乡村并付诸实施。在这一过程中,县级政府部门的项目就被分割为多个小项目分散到不同乡村,这一过程中很容易出现项目资金分配不均。再加上县级政府部门利益的驱使以及乡村在项目资金分配过程中出现的“会哭的孩子有奶吃”“多跑多给,少跑少给,不跑不给”现象的存在,使项目资金的分配很难实现最优化。从表 1 中就可以发现部门之间的利益分歧越来越大,在打井灌溉这一具体环节上,除了直接负责灌溉的农委和水利局将打井灌溉作为项目主要组成部分以外,国土局和农发局对于打井项目仅仅是整体项目一个微不足道的组成部分,但由于项目分配在不同部门,并由不同部门负责具体实施,很难实现打井灌溉这一具体环节的整合与统筹。事实上,整合的效果事半功倍,但是怎么整合打井灌溉这一具体工程成为各部门头疼的事情。农委很想把涉农项目进行整合,国土、水利以及农发部门都表示予以配合,但是在项目实施过程中又各行其政。不仅仅是农委希望整合涉农项目,水利局也想把这些都整合到自己的管辖范围之内。另外,项目整合就涉及到资金分配与使用问题,例如国土局在进行土地整理过程中如果要涉及到打井灌溉环节,投入的资金就要限制在土地治理项目总投资的 20% 以内,如果要变更预算,就需要逐级申请报告,程序相对复杂,可以说项目资金在使用过程中失去灵活性在一定程度上增加了整合的难度。

五、小结

值得注意的是,在探讨农村公共服务项目碎片化过程中,必须认识到两点:一方面,自上而下的项目对于调动各级政府的积极性,整合上下级政府的人力、物力以及财力具有重要推动作用,如前文所述,项目制在一定程度上打破了科层制体系的束缚,有助于资源的有效整合与配置,并推动自上而下的项目整合,集中力量办大事;但另一方面,受地方政府利益以及部门利益的影响,项目反而成为地方政府甚至各个部门争夺地方利益和部门利益的对象,这也阻碍了项目制集中力量办大事的效应。就本研究而言,从科层制的组织结构和运行体系来探寻农村公共服务项目碎片化问题在一定程度上可以较为合理地解释当前我国农村公共服务供给碎片化现象以及由此带来的诸多问题。就项目制的基层运作来看,县级政府部门以及乡村组织,还包括项目建设单位都参与项目的实施过程。县级政府部门是科层制体系内部最末端的“条条组织”,项目建设单位实际上是县级政府部门在项目建设过程中的附属组织;而乡镇作为科层制体系最末端的“块块组织”,村庄在项目实施过程中同样具有块块组织的属性。尽管项目实施过程是由县级政府部门主导,但也需要这些部门的配合,而在科层制体系内部过度的专业化分工以及地区划分基础上,很难实现这些主体之间的利益一致性,不仅是条条之间、块块之间的矛盾凸显,条块之间也存在着双重领导的现象,不可避免地会导致资源的分散化。对于农村公共服务项目碎片化问题的提出使我们面临的重要问题就是项目整合,而对于农村公共服务项目的整合更应该关注谁来整合、部门之间以及地区之间的项目如何整合等问题。

参考文献:

[1] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012(5):113-130.

- [2] 晋军,何江穗.碎片化中的底层表达——云南水电开发争论中的民间环保组织[J].学海,2008(4):39-51.
- [3] 郑秉文.中国社保“碎片化制度”危害与“碎片化冲动”探源[J].甘肃社会科学,2009(3):50-58.
- [4] 曾凡军.由竞争治理迈向整体性治理[J].学术论坛,2009(9):82-86.
- [5] 孔娜娜.社区公共服务碎片化的整体性治理[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(5):29-35.
- [6] 汪锦军.农村公共服务提供:超越“碎片化”的协同供给之道——成都市公共服务的统筹改革及对农村公共服务供给模式的启示[J].经济体制改革,2011(3):62-67.
- [7] 杜春林,张新文.乡村公共服务供给:从“碎片化”到“整体性”[J].农业经济问题,2015(7):9-19.
- [8] 迈克·费瑟斯通.消费文化与后现代主义[M].刘精明,译.南京:译林出版社,2000:3-4.
- [9] Perri 6, Leat D, Seltzer K, etc. *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda* [M]. London: Palgrave Press, 2002:33.
- [10] 丁煌.西方行政学说史[M].武汉:武汉大学出版社,2004:77.
- [11] 拉塞尔·林登.无缝隙政府——公共部门再造指南[M].汪大海,等,译.北京:中国人民大学出版社,2002:24.
- [12] Gulick L. Notes on the Theory of Organization [C]// Gulick L, Urwick L. *Papers on the Science of Administration*. New York: Augustus M. Kelley Publishers, 1937:1-47.
- [13] 安东尼·唐斯.官僚制内幕[M].北京:中国人民大学出版社,2006:169.
- [14] 韩保中.全观型治理之研究[J].公共行政学报(台湾),2009(31):1-48.
- [15] 李·鲍曼,特伦斯·迪尔.组织重构艺术、选择及领导[M].北京:高等教育出版社,2005:60.
- [16] Simmons A. Turf Wars at Work [J]. *Strategic Finance*, 2002(2): 51-55.
- [17] Ronald K V, Harrigan J. *Political Chance in the Metropolis* [M]. London: Routledge, 2006:11.
- [18] 谭海波,蔡立辉.论“碎片化”政府管理模式及其改革路径——“整体型政府”的分析视角[J].社会科学,2010(8):12-18.
- [19] 杜春林,张新文.从制度安排到实际运行:项目制的生存逻辑与两难处境[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(1):47-53.
- [20] 马良灿.组织治理抑或村庄治理——系统论视域下项目进村研究的学术理路及其拓展[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016(3):37-46.
- [21] 李祖佩.分利秩序——鸽镇的项目运作与乡村治理[D].武汉:华中科技大学博士论文,2014:254-262.
- [22] 朱光磊.当代中国政府过程[M].天津:天津人民出版社,2002:388.
- [23] 李祖佩,钟涨宝.分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持[J].中国农村观察,2015(2):81-93.
- [24] 欧阳静.运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权——以桔镇为研究对象[J].社会,2009(5):39-63.
- [25] 李路路,李汉林.中国的单位组织:资源、权力与交换[M].杭州:浙江人民出版社,2000:66.
- [26] 杜园园,李祖佩.项目进村背景下的村庄权力结构再造[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(6):34-41.
- [27] 欧阳静.策略主义——桔镇运作的逻辑[M].北京:中国政法大学出版社,2011:73.
- [28] 李强.“丁字型”社会结构与“结构紧张”[J].社会学研究,2005(2):55-73.
- [29] 孙立平,李强,沈原.中国社会结构转型的中近期趋势与潜在危机[C]//李培林,李强,孙立平.中国社会分层.北京:社会科学文献出版社,2004:42-75.

(责任编辑:宋雪飞)